Scuola per giovani professionisti del Gruppo ASTM
6° incontro - Ciclo 2025-2026

27 gennaio 2026

Normativa sui lavori pubblici: seconda parte

ASTM GROUP

Giovanni Balocco
Silvia De Carlo
Giovanna Scaccheri

Progettazione e affidamento

La procedura per l'affidamento di **appalti** di lavori pubblici prevede, in via ordinaria, l'emissione di un bando di gara alla cui base il soggetto aggiudicatore pone un **progetto esecutivo già predisposto**.

L'aggiudicatario non interviene dunque nella redazione del progetto, che potrà subire unicamente le modifiche migliorative delineate nell'offerta risultata vincente (oltre a quelle che eventualmente si renderanno necessarie in fase esecutiva).

Dall'iter di affidamento così delineato si discostano, tuttavia, altre procedure alternative, tra le quali rientrano l'**appalto integrato**, il **project financing** e la **concessione**.

Affidamento e progettazione

Mentre nelle gare per l'affidamento di contratti di appalto la Stazione appaltante pone a base di gara un progetto esecutivo già completo, che l'appaltatore dovrà limitarsi a realizzare, nelle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione, al contrario, l'ente concedente predispone un mero progetto di fattibilità tecnico economica, affidando all'operatore economico sia il compito di sviluppare il progetto esecutivo, che quello di realizzarlo.

In questo contesto, la figura dell'**appalto integrato** rappresenta un ibrido, in quanto, da un lato, la redazione del progetto esecutivo è affidata all'appaltatore (come nella concessione), dall'altro, la successiva fase di esecuzione verrà remunerata con le modalità tipiche di un contratto di appalto.

Schemi iter affidamento

dal punto di vista della progettazione

APPALTO (ordinario)

Bando di gara con progetto esecutivo

Affidamento esecuzione

Corrispettivo a carico della S.A.

APPALTO INTEGRATO

Bando di gara con progetto di fattibilità tecnico-economica

Affidamento progettazione a livello esecutivo ed esecuzione

Corrispettivo a carico della S.A.

CONCESSIONE

Bando di gara con progetto di fattibilità tecnico-economica

Affidamento progettazione a livello esecutivo ed esecuzione

Corrispettivo derivante dalla gestione

Appalto integrato

Con appalto integrato si intende l'affidamento **congiunto** della progettazione e dell'esecuzione dei lavori al medesimo operatore economico.

Questa particolare tipologia di affidamento, tesa alla stipulazione di un contratto di appalto di lavori pubblici, prevede la redazione, da parte della stazione appaltante, di un mero progetto di fattibilità tecnico-economica, posto a fondamento del bando di gara.

All'aggiudicatario verrà quindi affidata la predisposizione del progetto esecutivo e la sua conseguente esecuzione, con evidente accelerazione dei tempi di realizzazione dell'opera e riduzione dei contenziosi legati agli aspetti progettuali.

L'esecuzione dei lavori potrà iniziare ad ogni modo solo dopo l'approvazione, da parte della stazione appaltante, del progetto esecutivo. È possibile, tuttavia, che la consegna dei lavori venga effettuata in via anticipata, laddove sussistano esigenze di urgenza tali da giustificare l'avvio anche prima della conclusione dell'iter di formalizzazione del contratto.

Il ricorso all'appalto integrato: divieto e facoltà

Il previgente Codice dei contratti pubblici **vietava** il ricorso all'appalto integrato (art. 59, c.1 D.Lgs. n. 50/2016), ad eccezione dei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto fosse stato nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori (art. 59, c. 1 bis).

Successivamente il divieto è stato **sospeso** sino al 30 giugno 2023 ad opera dei vari decreti «Sblocca cantieri», al fine di facilitare la realizzazione delle opere pubbliche.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha infine definitivamente **liberalizzato** il ricorso all'appalto integrato, purché motivato da esigenze tecniche (art. 44 D.Lgs. n. 36/2023), escludendone l'ammissione unicamente per gli appalti di opere di manutenzione ordinaria.

I requisiti dell'appaltatore

La nuova disciplina normativa impone che i concorrenti alle gare per l'affidamento di un appalto integrato soddisfino requisiti di qualificazione anche relativi all'attività di progettazione, che vengono delineati in maniera analitica dal codice.

Nell'offerta, il concorrente indicherà distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione e quello per l'esecuzione dei lavori.

Project financing

Con project financing si intende riferirsi ad una peculiare procedura di aggiudicazione che prevede (anch'essa) l'affidamento sia della fase progettuale che di quella esecutiva allo stesso operatore economico.

Per taluni aspetti, pertanto, tale figura potrebbe essere assimilata a quella dell'appalto integrato (testé esaminata), distinguendosene però nettamente per una serie di peculiarità.

Innanzitutto, tale procedura si caratterizza per l'elemento centrale dell'**innovatività**, dovuta al fatto che è lo stesso operatore economico a presentare una proposta progettuale;

Il project financing risulta preordinato all'aggiudicazione di un contratto di **concessione** (non di appalto).

Ai sensi del nuovo Codice, inoltre, tale procedura può essere adottata non solo per l'affidamento di lavori, ma anche per quello di servizi.

Project financing

La versione originale del nuovo Codice dei contratti pubblici, a differenza del previgente codice, aveva inizialmente previsto una sola tipologia di finanza di progetto. La disciplina attualmente vigente (art. 193, così come modificato dal correttivo D.Lgs. 209/2024) ripristina, invece, una doppia tipologia di PF.

È infatti consentito agli operatori economici, da un lato, presentare proposte relative ad interventi inclusi nella programmazione triennale del partenariato pubblico-privato, dall'altro, proporre autonomamente iniziative al di fuori della pianificazione pubblica.

La proposta deve contenere un progetto di **sola fattibilità**, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato (per la definizione dei rischi connessi all'investimento) e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Due tipologie di Project Financing

PF ad **iniziativa pubblica**

in cui la stessa amministrazione, mediante avviso pubblico, sollecita i privati a presentare, entro un termine non inferiore a 60 giorni, proposte per la realizzazione di iniziative incluse nel programma triennale delle esigenze pubbliche.

A seguito del ricevimento delle proposte, la P.A. individua quella ritenuta di maggior interesse e la pone a base della gara per l'affidamento del contratto.

PF ad **iniziativa privata**

nell'ambito della quale l'operatore economico propone all'amministrazione, di propria spontanea iniziativa, la realizzazione di un progetto.

Laddove la P.A. ritenga sussistente l'interesse pubblico per l'attuazione della proposta, ne dà notizia sul proprio sito istituzionale, concedendo un termine, non inferiore a 60 giorni, affinché altri operatori possano presentare ulteriori proposte alternative, relative al medesimo intervento.

Individuata la proposta ritenuta più confacente ed effettuate le eventuali modifiche richieste dalla P.A., il progetto viene posto a base di gara.

Appalto integrato e Project financing

APPALTO INTEGRATO

Bando di gara con progetto di fattibilità tecnico economica predisposto dalla P.A.

↓

Progettazione esecutiva + esecuzione a carico dell'appaltatore

↓

Consegna dell'opera alla P.A.

↓

Corrispettivo a carico della S.A.

PROJECT FINANCING

Proposta da parte del privato con predisposizione del progetto di fattibilità

↓

Fase di selezione delle proposte

↓

Scelta del progetto da porre a **base di gara**

↓

Intera fase progettuale + esecuzione a carico dell'operatore economico

↓

Gestione dell'opera da parte dell'aggiudicatario

↓

Corrispettivo ricavato dalla stessa gestione

Diritto di prelazione del promotore

Una volta selezionato il progetto di fattibilità ritenuto di maggior interesse, questo è **posto a base della gara** per l'affidamento della concessione. Non è infatti automatico che la stessa venga assentita necessariamente al soggetto promotore.

Al promotore, tuttavia, il nostro Codice riserva un **diritto di prelazione**: laddove al termine della procedura venga selezionato un diverso concorrente, il promotore potrà comunque ottenere l'aggiudicazione semplicemente impegnandosi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.

Prelazione e rimborso spese

Qualora eserciti il diritto di prelazione, il promotore-aggiudicatario dovrà corrispondere al soggetto originariamente selezionato l'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

Diversamente, il promotore non aggiudicatario, che non eserciti la prelazione, avrà diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta.

Entrambi gli importi oggetto di richiesta di rimborso, tuttavia, non possono superare il 2,5% del valore dell'investimento per la concessione, così come previsto nel progetto di fattibilità posto a base di gara.

Legittimità del diritto di prelazione?

La fase antecedente alla gara, di selezione preliminare del progetto da porre a base della successiva procedura di gara, è frutto delle modifiche introdotte a fine 2024 dal D.Lgs. 209/2024 (cd Correttivo), operate nel tentativo di salvare l'istituto dalle critiche di anti-concorrenzialità mosse a livello europeo in relazione al diritto di prelazione concesso all'operatore che per primo ha assunto l'iniziativa progettuale (il «**promotore**»).

In particolare, con tale meccanismo, il legislatore intendeva garantire la trasparenza e il coinvolgimento di soggetti ulteriori rispetto a siffatto promotore.

Le modifiche introdotte, tuttavia, non hanno salvato il meccanismo della finanza di progetto da critiche sollevate sia a livello nazionale, che sovranazionale.

Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE

Con ordinanza del novembre 2024, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di Giustizia Europea questione di pregiudizialità avente ad oggetto proprio il diritto di prelazione delle procedure di finanza di progetto.

Il Giudice amministrativo, pur rilevando come tale procedura sia finalizzata ad incentivare le iniziative private, ritenute portatrici di rinnovamento ed innovazione nell'ambito della progettazione delle opere pubbliche, esprime dubbi in merito all'idoneità e proporzionalità di tale meccanismo rispetto al conseguimento di tale obbiettivo.

Secondo il Supremo Consesso, infatti, nonostante non sia rintracciabile nella normativa eurounitaria un esplicito divieto alla prelazione, altri meccanismi potrebbero garantire il medesimo scopo, senza incidere sul confronto concorrenziale.

Compatibilità con il diritto UE?

La Corte di Giustizia UE, in passato, si è già espressa, seppur indirettamente, sulla compatibilità di tale previsione con il diritto sovranazionale, salvando la disposizione del precedente Codice 2016 che vietava l'utilizzo della procedura della finanza di progetto per le concessioni scadute e/o in scadenza. Ciò sull'assunto che tale divieto avrebbe consentito di evitare il riconoscimento di "un qualsivoglia vantaggio, anche solo di fatto, ai concessionari uscenti» (Causa C-835/19).

La Commissione UE, nel 2002, aveva avviato una procedura di infrazione avverso le autorità italiane, sfociata poi in un ricorso innanzi alla Corte di Giustizia UE, sostenendo che tale normativa, garantendo un diritto di priorità al promotore, avrebbe determinato una violazione del principio di parità di trattamento. All'epoca, tuttavia, la Corte di Giustizia aveva ritenuto irricevibili, per mancata indicazione della normativa sovranazionale violata, le censure mosse dalla Commissione, rinunciando di conseguenza a pronunciarsi nel merito (Causa C-412/04).

Procedura di infrazione 2025

Con lettera di messa in mora dell'ottobre 2025, la Commissione UE ha avviato un'ulteriore procedura di infrazione a carico dell'Italia, avente ad oggetto, principalmente, la disciplina relativa all'istituto della finanza di progetto, così come riformulata a seguito del Correttivo.

Nella lettera, la Commissione ha ribadito le perplessità in merito al rispetto del principio pro-concorrenziale, evidenziando i seguenti aspetti:

- la fase preliminare di presentazione delle proposte deve essere assimilata ad una procedura di affidamento, con conseguenti obblighi di pubblicità, oltre che di chiarezza, precisione ed oggettività nell'indicazione dei criteri in base ai quali all'amministrazione procederà alla selezione delle proposte;

- il diritto di prelazione concesso al promotore riduce la successiva procedura di gara ad una mera formalità, il cui esito risulta condizionato alla scelta unilaterale del promotore di esercitare il diritto, disincentivando pertanto altri operatori dalla partecipazione alla fase preliminare di presentazione delle proposte;

Procedura di infrazione 2025

- il diritto del promotore, che non abbia esercitato il diritto di prelazione, ad ottenere, a carico dell'aggiudicatario, il rimborso delle spese di progettazione sostenute rappresenta un ulteriore motivo di ritrosia per altri operatori alla partecipazione alla procedura (dato che, in caso di aggiudicazione, sarebbero tenuti ad affrontare fin da subito un primo ed ingente esborso), senza peraltro che al promotore siano imposti criteri oggettivi in base ai quali quantificare i costi di progettazione sostenuti (con il rischio che possa, liberamente, sovrastimarli);

- l'obbiettivo di promozione della collaborazione con gli operatori privati e di incentivazione di proposte innovative e sostenibili, laddove l'amministrazione non abbia le risorse e le capacità per formularle direttamente, non giustifica la compromissione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento, dato che la finalità perseguita dal legislatore può invece essere adeguatamente realizzata tramite altre procedure delineate dalla normativa UE.

Società di scopo

Per gli affidamenti superiori alla soglia di rilevanza europea, il nuovo Codice impone la creazione di una **società di scopo** (nel codice previgente denominata «società di progetto») per la gestione della concessione.

Tale società, senza che ciò costituisca cessione di contratto, subentra nel rapporto di concessione senza necessità di approvazione o autorizzazione amministrativa, sostituendo l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'ente concedente.

Composizione della società di scopo

In caso di aggiudicatario costituito da più soggetti, ciascuno di essi diviene socio della società di scopo in base alle quote di partecipazione al capitale sociale indicate in sede di offerta.

Il contratto di concessione stabilisce le modalità per l'eventuale **cessione** delle quote, ferma restando la partecipazione e la responsabilità, sino alla data di emissione del certificato di collaudo, dei soci che abbiano concorso a formare i requisiti per la qualificazione. L'**ingresso** nel capitale sociale di altri soggetti può al contrario avvenire in qualsiasi momento.

Laddove, nel corso dell'esecuzione, taluni soci **perdano i requisiti di qualificazione** richiesti dal bando di gara per l'assentimento della concessione, questi potranno essere sostituiti con le modalità indicate nel contratto di concessione stesso.

BEHIND THE JOURNEY
BEYOND THE DESTINATION